

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 01/04/2026
CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO
SEÇÃO ESTADUAL

(E-001 a 003)

Processos: TC 006154.989.26-3; 007108.989.26-0; e 007115.989.26-1.

Representantes: Fernando Siqueira Muniz e Rox Bev Comercial Ltda.

Representada: Diretoria de Infraestrutura e Serviços Escolares - Secretaria da Educação.

Responsáveis: Nayla Veríssimo Neves – Diretora Diretoria de Infraestrutura e Serviços Escolares.

Assunto: Representação com pedido de medida cautelar em face dos editais das Chamadas Públicas n.º 01/CP/2026, 02/CP/2026 e 03/CP/2026, Processos n.º 015.00935703/2025-49, 015.00942380/2025-40 e 015.00942300/2025-56, objetivando a aquisição de gêneros alimentícios (respectivamente, banana, caqui e goiaba; e limão e tangerina) diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, conforme art. 14, § 1º, da Lei n.º 11.947/2009 e Resoluções FNDE relativas ao PNAE.

Valores estimados: R\$ 61.191.019,06 (sessenta e um milhões, cento e noventa e um mil, dezenove reais e seis centavos); R\$ 19.470.330,18 (dezenove milhões, quatrocentos e setenta mil, trezentos e trinta reais; e dezoitos centavos); e R\$ 30.894.648,60 (trinta milhões, oitocentos e noventa e quatro mil, seiscentos e quarenta e oito reais e sessenta centavos)¹.

Sessões públicas: 06/03/2026, às 14h00mín; e 19/03/2026 às 10h30min.

1

Chamada Pública	Item	Produto/Especificação	Região	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Subtotal Unitário (R\$)
01/CP/2026	1	Banana nanica (convencional)	Interior	30.798.417,00	0,78	24.022.765,26
	2	Banana nanica (convencional)	Litoral, RMSP e Capital	48.593.415,00	0,73	35.473.192,95
	3	Banana nanica (orgânico)	Interior	789.703,00	0,9	710.732,70
	4	Banana nanica (orgânico)	Litoral, RMSP e Capital	1.245.985,00	0,79	984.328,15
02/CP/2026	1	Caqui Rama Forte	Interior	2.218.746,00	1,5	3.328.119,00
	2	Caqui Rama Forte	Litoral, RMSP e Capital	3.888.318,00	1,48	5.754.710,64
	3	Goiaba Vermelha	Interior	2.218.746,00	1,72	3.816.243,12
	4	Goiaba Vermelha	Litoral, RMSP e Capital	3.888.318,00	1,69	6.571.257,42
03/CP/2026	1	Limão Tahiti	Interior	1.774.944,00	0,82	1.455.454,08
	2	Limão Tahiti	Litoral, RMSP e Capital	3.110.628,00	0,79	2.457.396,12
	3	Tangerina Ponkan	Interior	8.874.984,00	1,13	10.028.731,92
	4	Tangerina Ponkan	Litoral, RMSP e Capital	15.553.272,00	1,09	16.953.066,48

Advogados(as) habilitados(as) no e-tcesp: Fernando Siqueira Muniz
(OAB/SP 355.817).
(GCDR-62)

EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. CHAMADA PÚBLICA. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. AGRICULTURA FAMILIAR. PNAE. EXIGÊNCIA DE REGISTRO NO SICAF COMO CONDIÇÃO PARA CONTRATAÇÃO. SUBCONTRATAÇÃO DE ETAPAS LOGÍSTICAS E INSTRUMENTAIS. DIVISÃO DO OBJETO EM BLOCOS REGIONAIS PARA FINS DE PRECIFICAÇÃO. CRITÉRIOS DE DESEMPATE E PRIORIDADE TERRITORIAL BASEADOS EM NÚMEROS ABSOLUTOS. VISITAS TÉCNICAS E INSPEÇÕES IN LOCO. EXIGÊNCIA DE ENGENHEIRO AGRÔNOMO COMO CONDIÇÃO DE EXECUÇÃO. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E SEGURANÇA ALIMENTAR. MANUTENÇÃO DOS CERTAMES COM RECOMENDAÇÕES DE CORREÇÃO PARA FUTUROS EDITAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

MÉRITO

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de representações de **FERNANDO SIQUEIRA MUNIZ e ROX BEV COMERCIAL LTDA** em face dos editais das Chamadas Públicas n.º 01/CP/2026, 02/CP/2026 e 03/CP/2026, Processos n.º 015.00935703/2025-49, 015.00942380/2025-40 e 015.00942300/2025-56, promovidos pela **DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS ESCOLARES - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO** objetivando a aquisição de gêneros alimentícios (respectivamente, banana, caqui e goiaba; e limão e tangerina) diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, conforme art. 14, § 1º, da Lei n.º 11.947/2009 e Resoluções FNDE relativas ao PNAE.

A sessão pública de processamento do chamamento 01/CP/2026 estava marcada para o dia 06/03/2026, às 14h00mín.

Já a sessão pública dos chamamentos 02/CP/2026 e 03/CP/2026 estava marcada para o dia 19/03/2026, às 10h30min.

1.2. O Representante **FERNANDO SIQUEIRA MUNIZ** apresentou as seguintes insurgências contra a Chamada Pública n.º 01/CP/2026:

1.2.1. Exigência indevida de registro no SICAF como condição para a formalização do contrato (item 9.1.6 do edital), sob a alegação de que tal requisito não possui respaldo na Lei nº 11.947/2009 e viola o art. 36 da Resolução FNDE nº 06/2020, que estabelecem um rol taxativo e simplificado de documentos para a agricultura familiar;

1.2.2. Autorização para subcontratação ampla e estrutural das atividades de controle de qualidade, embalagem, armazenamento e logística (Termo de Referência, item 1.4), o que, segundo o Representante, desnatura a finalidade do programa e gera risco de burla ao percentual mínimo de 45% de aquisição direta da agricultura familiar (afronta ao art. 29 da Resolução e ao art. 14 da Lei nº 11.947/2009);

1.2.3. Dimensionamento concentrado do objeto e insuficiência de fracionamento (Item 6.1 do edital), com a reunião de mais de 81 milhões de unidades de produtos em apenas dois grandes grupos regionais (“Interior” e “Litoral, RMSP e Capital”), o que restringiria a competitividade e a participação de grupos locais de menor porte (violação à Lógica Territorial do PNAE);

1.2.4. Aplicação distorcida do critério de prioridade territorial, ao utilizar o número absoluto de DAPs ou CAFs físicas como parâmetro decisório exclusivo de seleção (item 6.1 do edital), o que favoreceria organizações de grande porte em detrimento de grupos prioritários como mulheres, jovens agricultores e assentados (aplicação mecânica e distorcida do art. 35, caput e §§ 1º, 2º e 4º, da Resolução FNDE nº 06/2020, e afronta à finalidade do art. 14 da Lei nº 11.947/2009, que elevou para 45% o percentual mínimo de aquisição direta da agricultura familiar, com prioridade expressa a segmentos historicamente vulnerabilizados);

1.2.5. Previsão de visitas técnicas e inspeções sanitárias sem critérios objetivos ou parâmetros técnicos definidos no edital (Termo de Referência, item 4.5), criando um ambiente de discricionariedade excessiva e subjetivismo no

juízo de adequação dos fornecedores (extrapolação dos arts. 40, 41 e 42 da Resolução FNDE nº 06/2020);

1.2.6. Exigência desproporcional de Responsável Técnico Engenheiro Agrônomo com a devida ART (item 10.12 do edital), apontada como um ônus financeiro excessivo para pequenas cooperativas e carente de justificativa técnica que demonstre sua imprescindibilidade para o fornecimento de produtos *in natura* (extrapolação dos arts. 40 e 42 da Resolução FNDE nº 06/2020, e incompatibilidade com o art. 14 da Lei nº 11.947/2009).

1.3. Sobreditas insurgências foram reproduzidas nas representações contra as Chamadas Públicas nº 02/CP/2026 e 03/CP/2026, pela representante **ROX BEV COMERCIAL LTDA.**

1.4. Requereram a concessão da medida cautelar de suspensão do procedimento licitatório e o acolhimento de suas impugnações com a determinação de retificação do ato convocatório.

1.5. Foi deferida a medida liminar de suspensão do certame e determinado o processamento da matéria como cautelar em procedimentos de contratação, fixando-se o prazo de 10 (dez) dias à **DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS ESCOLARES - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO**, para apresentação de cópia integral do edital e justificativas, para o exame previsto no artigo 171, §1º, da Lei nº 14.133/21.

1.6. NOTIFICADA, a Representada apresentou justificativas nos autos (Eventos 30.1/30.7 e 36.1 do TC – 006154.989.26-3; 27.1/27.6 do TC-007108.989.26-0; e 27.1/27.6 do TC-007115.989.26-1).

1.7. O DEPARTAMENTO DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL ESPECIALIZADA (DIPE), em sua análise e, concluiu pela **procedência parcial** da representação (Eventos 39.1/39.2 do TC-006154.989.26-3; 35.1/35.3 do TC-007108.989.26-0; e 35.1/35.3 do TC-007115.989.26-1).

O órgão técnico entendeu que a preferência concedida a grupos com maior número absoluto de cooperados ou associados não encontra amparo na Resolução CD/FNDE nº 04/2026, podendo privilegiar indevidamente entidades de maior porte e desvirtuar os objetivos da Lei nº 11.947/09, que deveria priorizar

o percentual de agricultores pertencentes a públicos específicos. Por outro lado, o DIPE considerou improcedentes as demais queixas, julgando razoável a exigência de registro no SICAF por ser um mecanismo de controle simplificado e rotineiro na Administração Pública. Quanto à subcontratação logística, o departamento entendeu que a medida é positiva, pois amplia a competitividade ao permitir que cooperativas menores, focais na produção, participem sem a necessidade de estrutura própria de armazenamento ou distribuição. O órgão também validou a divisão do objeto em grandes blocos regionais, por não identificar restrição à competitividade, e considerou as visitas técnicas uma providência de cautela louvável para evitar fraudes de produção, como as verificadas historicamente na “Operação Alba Branca”. Por fim, o DIPE ratificou a exigência de engenheiro agrônomo como responsável técnico, classificando-a como uma obrigação de execução contratual adequada à natureza do objeto e garantidora da segurança alimentar.

1.8. A PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO, por seu turno, manifestou-se pela **improcedência** total das representações, defendendo a legalidade e a conveniência técnica das escolhas feitas pela Administração (Evento 51.1 do TC-006154.989.26-3, reproduzidas nos demais processos).

O órgão sustentou que a exigência de registro no SICAF é uma condição legítima para a contratação, voltada à verificação de impedimentos legais e alinhada aos princípios da moralidade e eficiência, não se confundindo com requisitos de habilitação. Sobre a subcontratação logística, a PFE argumentou que o foco da Lei nº 11.947/2009 é a origem dos produtos e não a estrutura de entrega, de modo que permitir a terceirização de etapas instrumentais, como transporte e armazenamento, remove obstáculos para cooperativas de grande escala e preserva a execução do objeto principal pelos agricultores. Quanto ao fracionamento do objeto, o parecer destacou que a divisão em blocos regionais reflete a realidade geográfica de São Paulo e que o aumento no número de participantes em relação a certames anteriores demonstra, empiricamente, o estímulo à competitividade. No que tange aos critérios de desempate, embora tenha reconhecido que a fórmula de contagem absoluta divergia da base proporcional da Resolução FNDE nº 06/2020, a PFE considerou a falha

irrelevante para comprometer o edital, sugerindo apenas recomendações futuras à origem. Por fim, validou as visitas técnicas como diligência essencial para prevenir fraudes históricas, como as da “Operação Alba Branca”, e ratificou a exigência de engenheiro agrônomo como medida proporcional e necessária para garantir a segurança alimentar de produtos perecíveis.

1.9. Já o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** manifestou-se pela **procedência parcial** das representações, convergindo com os órgãos anteriores ao considerar improcedentes as queixas sobre a exigência de registro no SICAF, a autorização para subcontratação de etapas logísticas e o fracionamento do objeto em blocos regionais. Todavia, o *Parquet* divergiu ao considerar a exigência de engenheiro agrônomo desproporcional e restritiva para pequenas cooperativas, além de julgar procedente a impugnação aos critérios de desempate por falta de amparo na legislação vigente. Inovou ainda ao questionar a própria metodologia de precificação da SEDUC/SP, apontando que a aquisição por unidade e a ínfima diferença de preço entre produtos orgânicos e convencionais destoam das práticas de mercado e podem ensejar sobrepreço.

É o relatório.

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO: 01/04/2026

TC 006154.989.26-3; 007108.989.26-0; e 007115.989.26-1.

CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO

SEÇÃO ESTADUAL

2. VOTO

2.1. Em exame, representações de **FERNANDO SIQUEIRA MUNIZ e ROX BEV COMERCIAL LTDA** em face dos editais das Chamadas Públicas n.º 01/CP/2026, 02/CP/2026 e 03/CP/2026, Processos n.º 015.00935703/2025-49, 015.00942380/2025-40 e 015.00942300/2025-56, promovido pela **DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS ESCOLARES - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO** objetivando a aquisição de gêneros alimentícios (respectivamente, banana, caqui e goiaba; e limão e tangerina) diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, conforme art. 14, § 1º, da Lei n.º 11.947/2009 e Resoluções FNDE relativas ao PNAE.

2.2. A representação elenca múltiplas frentes de insurgência contra o edital e seus anexos, argumentando que a Secretaria de Estado da Educação estabeleceu exigências que indevidamente subvertem o caráter inclusivo do PNAE. A seguir, promove-se a análise técnica e jurídica de cada aspecto impugnado, confrontando os argumentos da representante com as informações e documentos dos autos.

2.3. No que se refere à insurgência contra a obrigatoriedade de registro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), prevista no subitem 9.1.6 dos editais, entendo pela improcedência da representação, acompanhando as manifestações da Origem e dos órgãos técnicos.

A controvérsia se resolve pela correta distinção da natureza da exigência: os instrumentos convocatórios não impõem o cadastramento como condição de participação ou habilitação, o que poderia confrontar o rol simplificado da Resolução FNDE nº 06/2020, mas sim como condição para a contratação e execução do ajuste. Ao deslocar tal requisito para o momento da assinatura do

contrato, a Administração preserva a amplitude da disputa e atende ao dever de vigilância contínua sobre a regularidade fiscal, trabalhista e jurídica de seus contratados, em estrita observância à Lei nº 14.133/2021 e à Resolução FNDE nº 06/2020, art. 25² (regramento atualmente sob regência do art. 25 da Resolução FNDE nº 04/2026³).

A utilização do SICAF revela-se uma medida de eficiência administrativa e segurança jurídica, funcionando como um pilar de fiscalização que transcende o mero formalismo. Conforme detalhado nos subitens 13.11 e 13.12 do Termo de Referência, o sistema é o instrumento eleito para “verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas” e identificar eventuais “ocorrências impeditivas indiretas” antes de cada empenho ou pagamento. Essa modelagem automatiza o controle do erário e garante que o Estado não realize repasses a entidades em situação de irregularidade, prevendo inclusive, no subitem 13.13, o direito ao contraditório e prazo para saneamento de pendências. Longe de asfixiar o pequeno produtor, tal rigor é proporcional ao vulto e à complexidade da operação logística necessária para abastecer a rede estadual de ensino, exigindo dos produtores, cooperativas e associações uma estruturação mínima compatível com a responsabilidade de gerir recursos públicos vultosos.

Portanto, a exigência não subverte a lógica de inclusão do PNAE; ao contrário, protege a política pública ao assegurar que os grupos formais contratados possuam idoneidade e regularidade técnica para sustentar o fornecimento ininterrupto a mais de dois milhões de alunos.

2.4. Quanto à autorização para a subcontratação de parcelas acessórias do objeto, como logística, transporte, armazenamento e controle de qualidade, também entendo que a insurgência não prospera, uma vez que a medida não desnatura o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mas, ao contrário, viabiliza a sua execução material e inclusiva.

² Art. 25 Os contratos referentes aos processos de aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE são regidos pela Lei nº 8.666/1993 e demais dispositivos legais aplicáveis.

³ Art. 25. Os contratos referentes aos processos de aquisição de alimentos no âmbito do PNAE são regidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais dispositivos legais aplicáveis.

É preciso distinguir com clareza o núcleo essencial da contratação, a produção dos gêneros alimentícios pela agricultura familiar, das atividades instrumentais necessárias para que tais produtos alcancem as escolas em condições sanitárias adequadas. O item 1.4 do Termo de Referência é taxativo ao permitir a subcontratação apenas de serviços que, pela sua natureza técnica ou logística, podem pertencer a segmentos de mercado diversos, mantendo-se a responsabilidade integral e exclusiva da organização contratada perante a Administração. Tal previsão encontra respaldo na aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021, especificamente em seu artigo 122, conforme autorizado pela Resolução FNDE nº 04/2026, garantindo ao gestor a prerrogativa de modelar a execução de forma a atender à eficiência e à racionalidade administrativa.

Além disso, a tese de que a subcontratação marginalizaria o produtor familiar ignora a realidade operacional de uma rede estadual de ensino com dimensões geográficas desafiadoras. Exigir que pequenas associações e cooperativas verticalizem integralmente a malha logística, dispondo de frota própria refrigerada e centros de distribuição capilarizados, criaria uma barreira de entrada intransponível, ferindo o princípio da isonomia e excluindo justamente os grupos que a política pública visa fomentar.

A legalidade dessa estratégia é confirmada pelo próprio Caderno de Compras da Agricultura Familiar do FNDE (2022), que estabelece que “o que determina se um produto é caracterizado como sendo da agricultura familiar é a origem do produto”, e não a estrutura de transporte empregada (Evento 30.7, pág. 63):

Produto processado da agricultura familiar

O que determina se um produto é caracterizado como sendo da agricultura familiar ou empreendedor familiar é a origem do produto. Ou seja, importa saber quem produziu o produto e o comercializou. Desta forma, ainda que seja uma produção agroindustrial, se o fornecedor da matéria prima é agricultor ou empreendedor familiar e portador de uma DAP Física ou Jurídica, ele pode comercializar o produto processado nos projetos de venda para o Pnae.

Para coibir eventuais simulações ou a interposição fictícia de pessoas, o edital mune-se de salvaguardas, como a exigência de CAF/DAP Jurídica e a realização de inspeções técnicas *in loco* nas propriedades para verificar a efetiva

capacidade produtiva declarada. Assim, ao conciliar a flexibilidade logística com o controle rigoroso da origem produtiva, a modelagem administrativa revela-se proporcional e necessária à segurança alimentar dos alunos, razão pela qual julgo improcedente este ponto da representação.

2.5. Quanto ao dimensionamento do objeto e ao suposto déficit de fracionamento, a instrução processual é unânime quanto à divisão do certame em dois grandes blocos geográficos constitui uma estratégia de planejamento estritamente voltada ao balizamento de preços e à racionalização dos custos logísticos.

É imperativo distinguir a organização administrativa dos lotes da dinâmica de seleção dos beneficiários: enquanto os macrolotes servem para diferenciar o valor unitário dos produtos entre o “Interior” e o “Litoral, RMSP e Capital”, dadas as nítidas variações de custo de transporte e operação nessas regiões, a escolha dos fornecedores permanece capilarizada e fiel à hierarquia de prioridade territorial exigida pelo PNAE. O subitem 6.2 dos Termos de Referência é categórico ao esclarecer que a divisão em grupos tem “somente a finalidade de definir preços unitários do produto”, não se confundindo, portanto, com uma barreira à participação de pequenos produtores.

A análise técnica esclarece que a competitividade do certame não é comprometida por essa modelagem, pois a Administração não vinculou exigências de qualificação técnica ou capacidade econômico-financeira aos quantitativos globais dos grupos. Ou seja, uma cooperativa local não precisa demonstrar capacidade para abastecer todo o “Interior” para ser selecionada; ela precisa apenas apresentar seu projeto de venda limitado à sua capacidade produtiva e ao teto de R\$ 40.000,00 por agricultor.

Como bem pontuado pelo DIPE e pela PFE, a “pulverização” dos contratos é uma característica intrínseca do programa, uma vez que o Estado, para atingir o volume total necessário para atender mais de 4.000 escolas e dois milhões de alunos, é compelido a contratar dezenas de projetos de venda simultâneos. O item 6.5 dos instrumentos convocatórios reforça essa lógica ao prever o remanejamento e a classificação de múltiplos grupos formais “até o limite das quantidades ofertadas nos Projetos de Venda”, garantindo que a demanda

estatal seja suprida por uma rede de fornecedores locais e regionais, e não por um único grande operador.

Portanto, a manutenção de macrolotes para fins de precificação, em paralelo com o respeito estrito aos critérios de prioridade do artigo 35 da Resolução FNDE nº 06/2020⁴, demonstra um equilíbrio entre a eficiência econômica e o fomento social. Exigir um fracionamento geográfico ainda maior em lotes independentes seria inócuo para a competitividade e potencialmente prejudicial à gestão administrativa, já que a seleção obrigatoriamente iniciará pelos produtores do município e das regiões imediatas, independentemente da nomenclatura do lote.

Consentindo com os pareceres técnicos e com a manifestação do MPC, concluo que a arquitetura do edital é proporcional à magnitude da rede estadual e plenamente aderente às diretrizes do art. 14 da Lei nº 11.947/2009, assegurando a inclusão dos pequenos grupos formais sem comprometer a segurança jurídica e a clareza orçamentária da contratação.

2.6. Outro questionamento incide sobre a metodologia adotada pelo edital para a parametrização dos critérios de seleção de beneficiários e desempate no que tange à prioridade territorial. O representante alega que a SEDUC/SP realizou uma aplicação mecânica, literal e distorcida do parágrafo 2º do artigo 35 da Resolução FNDE nº 06/2020. O edital estatuiu que será considerado fornecedor “local” (com prevalência hierárquica sobre os demais) o município onde a cooperativa ou associação detiver o maior número absoluto de Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs) ou Cadastros Nacionais da Agricultura Familiar (CAFs) físicas registradas no documento de base da entidade.

O núcleo da insurgência reside na premissa de que a utilização do “número absoluto” como parâmetro decisório exclusivo, isolado e final para definir a prevalência competitiva, sem a devida ponderação de fatores qualitativos e imposições sociais complementares, favorece compulsoriamente organizações de grande porte. Tais organizações, detentoras de extensos quadros associativos quantitativos, suprimiriam a participação de grupos prioritários e

⁴ Art. 35 Para seleção, os projetos de venda (modelos no Anexo VII) habilitados devem ser divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do estado, e grupo de projetos do país.

minoritários expressamente defendidos pela norma. Como consequência direta, cooperativas e associações formadas majoritariamente por mulheres, jovens agricultores, quilombolas ou famílias recém-assentadas da reforma agrária acabariam alijadas do processo, esvaziando a finalidade distributiva do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009⁵ e afrontando a sistemática protetiva estabelecida nos parágrafos 1º e 4º do artigo 35 da norma regulamentar⁶.

A análise técnica empreendida pelo **DIPE** concluiu pela procedência das insurgências no que tange aos critérios de desempate estabelecidos nos itens 6.3, “b”, e 6.4 do edital, sustentando que tais dispositivos operam à margem da **Resolução CD/FNDE nº 04/2026**. O órgão instrutor argumentou que a preferência concedida a grupos formais com base no maior número absoluto de

⁵ Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 45% (quarenta e cinco por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres.

⁶ Art. 35 Para seleção, os projetos de venda (modelos no Anexo VII) habilitados devem ser divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do estado, e grupo de projetos do país.

§ 1º Entende-se por local, no caso de DAP Física, o município indicado na DAP.

§ 4º Em cada grupo de projetos, deve-se observar a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

a) para efeitos do disposto neste inciso, devem ser considerados Grupos Formais e Grupos Informais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas aqueles em que a composição seja de, no mínimo, 50%+1 (cinquenta por cento mais um) dos cooperados/associados das organizações produtivas respectivamente, conforme identificação na(s) DAP(s);

b) no caso de empate entre Grupos Formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, em referência ao disposto no § 4º inciso I deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas no seu quadro de associados/cooperados. Para empate entre Grupos Informais, terão prioridade os grupos com maior porcentagem de fornecedores assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas, conforme identificação na(s) DAP(s).

II – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831/2003, o Decreto nº 6.323/2007 e devido cadastro no MAPA;

III – os Grupos Formais sobre os Grupos Informais, estes sobre os Fornecedores Individuais, e estes, sobre Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar (detentoras de DAP Jurídica conforme Portarias do MAPA que regulamentam a DAP);

a) no caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no § 4º inciso III deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/ cooperados, conforme DAP Jurídica;

b) em caso de persistência de empate, deve ser realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, pode-se optar pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

IV – Caso a EEx não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, estas devem ser complementadas com os projetos dos demais grupos, de acordo com os critérios de seleção e priorização estabelecidos no caput e nos § 1º e § 2º;

cooperados ou associados detentores de CAF ou DAP não encontra respaldo na referida norma federal e acaba por direcionar a disputa, de forma indevida, a entidades de maior porte (Evento 35.1, págs. 09/10):

Da leitura dos textos convocatórios, todavia, constata-se que previamente à realização de sorteio ou divisão consensual do fornecimento, foram definidos dois critérios de desempate à margem da Resolução CD/FNDE n.º 04/2026, quais sejam:

6.3 (...)

b) no caso de empate entre os grupos formais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas, comunidades quilombolas e mulheres, **terão prioridade aqueles que apresentarem maior número de DAP ou CAF Pessoa Física no extrato da DAP ou CAF Pessoa Jurídica.**

(...)

6.4. No caso de empate entre Grupos Formais, terão prioridade organizações com **maior percentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios conforme CAF ou DAP Jurídica**

6.4.1 para cômputo do percentual de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, será considerado o Extrato de CAF ou DAP Jurídico apresentado na abertura da sessão.

6.4.2. Em caso de persistir o empate será realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, poderá optar-se pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

Ao menos à primeira vista, a preferência por grupos formais com maior base numérica não encontra amparo na Resolução, dirigindo indevidamente a disputa a entidades de maior porte.

Entendo, salvo melhor juízo, que entre grupos formais de mesma hierarquia territorial, compostos por assentados da reforma agrária, povos indígenas, comunidades quilombolas, por mulheres ou jovens agricultores familiares, a preferência deva ser concedida a projetos de venda oriundos dos grupos *com maior percentual* de agricultores efetivamente pertencentes aos públicos prioritários, independentemente do número de CAFs, interpretação, a meu juízo, que melhor evita o possível desvirtuamento dos objetivos definidos no Art. 14 da Lei n.º 11.947/09⁷, acaso privilegiadas entidade de maior base associativa.

⁷ 5 Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 45% (quarenta e cinco por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, **priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres**

Como exemplo prático, considero que no caso de empate entre 02 (dois) projetos de venda locais, o primeiro integrado por 1000 CAFs, dos quais 51% pertencentes aos públicos prioritários, e o segundo integrado por 100 CAFs, integralmente composto por públicos prioritários, a preferência deva ser dada a este último grupo formal.

Tampouco pode ser aceita, sob minha perspectiva, a estipulação de critério de desempate baseado no maior número de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais pertencentes ao quadro de sócios da entidade, medida sem qualquer amparo na Resolução CD/FNDE n.º 04/2026.

Segundo a interpretação do departamento, entre grupos de mesma hierarquia territorial compostos por públicos prioritários, como assentados da reforma agrária, comunidades indígenas ou quilombolas, a prioridade deve recair sobre os projetos com maior percentual de agricultores efetivamente pertencentes a esses segmentos, independentemente do volume total de CAFs da organização. O DIPE asseverou que o privilégio a entidades de maior base associativa desvirtua os objetivos do Art. 14 da Lei nº 11.947/09, que visa o fomento de grupos historicamente vulnerabilizados, alertando que a utilização de fórmulas de registro absoluto, sem previsão legal no microssistema do PNAE, compromete a finalidade inclusiva da política pública.

A **PFE**, embora tenha reconhecido que a fórmula de registro absoluto destoa do critério proporcional da norma federal, considerou que a falha não compromete o edital por sua baixa repercussão e pelo fato de os grupos já serem majoritariamente compostos por fornecedores beneficiários, sugerindo apenas recomendações futuras à origem.

Já o **MPC** manifestou-se pela procedência da reclamação, reforçando que o critério estabelecido no item 6.4 do edital carece de fundamentação legal por não encontrar respaldo nos parâmetros sucessivos e hierarquizados de desempate determinados pela legislação vigente.

Nestas condições, primeiramente, impõe-se notar que a Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade estrita, não possuindo margem de discricionariedade para afastar comandos regulamentares em vigor sob o pretexto de realizar interpretações sociológicas ou qualitativas sem amparo no texto da norma.

No caso em exame, a insurgência contra a utilização do “número absoluto” como critério de prioridade territorial ignora que os editais se limitaram a reproduzir fielmente o comando da Resolução FNDE nº 06/2020, então vigente no momento da publicação, cujo § 2º do artigo 35 dispunha expressamente que se entende por local, no caso de DAP Jurídica, o município onde houver a maior quantidade, em números absolutos, de DAPs Físicas registradas no extrato da DAP Jurídica.

Dessa forma, a SEDUC/SP, ao inserir os itens 6.1 e 6.2 nos editais⁸, apenas cumpriu o dever de vinculação à norma regulamentar superior, estabelecendo que se entende por local, no caso de CAF ou DAP Jurídica, o município onde houver a maior quantidade, em números absolutos, de CAF’s ou DAP’s físicas registradas no extrato da CAF ou DAP Jurídica.

O afastamento do critério numérico absoluto em favor de “ponderações qualitativas” ou “graus de inserção territorial”, como pretendido pelo representante, introduziria um componente de subjetividade perigosa no processo seletivo, ao passo que o critério adotado possui a virtude da transparência e da verificabilidade documental imediata por meio dos extratos de DAP/CAF, garantindo a isonomia e a impessoalidade do certame.

Nestes termos, revela-se improcedente a impugnação originária.

⁸ 6. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

6.1. Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em:

- Grupo de projetos de fornecedores locais,
- Grupo de projetos de Região Geográfica Imediata,
- Grupo de projetos de Região Geográfica Intermediária;
- Grupo de projetos do estado e
- Grupo de propostas do País.

6.2. Entre os grupos de projetos será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - O grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.

II - O grupo de projetos de fornecedores de Região Geográfica Imediata terá prioridade sobre o de Região Intermediária, o do Estado e o do País.

III - O grupo de projetos de fornecedores da Região Geográfica Intermediária tem prioridade sobre o do Estado e do País.

IV – O grupo de projetos do estado tem prioridade sobre o do País.

Entende-se por local, no caso de CAF ou DAP Jurídica, o município onde houver a maior quantidade, em números absolutos, de CAF’s ou DAP’s físicas registradas no extrato da CAF ou DAP Jurídica

Contudo, tal constatação não esvazia o exame de mérito da matéria, isso pois a instrução efetuada pelo DIPE revelou inconsistência entre o conteúdo do instrumento convocatório e o regramento dos critérios de prioridade.

Nesse contexto, verifico que a representação é procedente, uma vez que as regras estabelecidas nos itens 6.3, alínea “b”⁹, e 6.4¹⁰ dos instrumentos convocatórios não encontram guarida no texto regulamentar.

Ao contrário do que sustenta a defesa, a adoção do “número absoluto” de associados como critério decisivo de prevalência competitiva contraria o comando previsto no parágrafo 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução CD/FNDE nº 06/2020¹¹ e afronta diretamente o espírito inclusivo da Lei nº 11.947/2009. O edital, ao prever no item 6.3, “b”, que no empate entre grupos de assentados, comunidades tradicionais e mulheres, terá prioridade aquele que apresentar o

⁹ 6.3. Em cada grupo de projetos será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – Os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas e os grupos formais de mulheres, não havendo prioridade entre estes;

b) no caso de empate entre os grupos formais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas, comunidades quilombolas e mulheres, **terão prioridade aqueles que apresentarem maior número de DAP ou CAF Pessoa Física no extrato da DAP ou CAF Pessoa Jurídica.**

¹⁰ 6.4. No caso de empate entre Grupos Formais, terão prioridade organizações com maior percentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios conforme CAF ou DAP Jurídica

6.4.1 para cômputo do percentual de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, **será considerado o Extrato de CAF ou DAP Jurídico apresentado na abertura da sessão.**

6.4.2. Em caso de persistir o empate será realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, poderá optar-se pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

¹¹ § 4º Em cada grupo de projetos, deve-se observar a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

b) no caso de empate entre Grupos Formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, em referência ao disposto no § 4º inciso I deste artigo, **têm prioridade organizações produtivas com maior percentagem** de assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas no seu quadro de associados/cooperados. Para empate entre Grupos Informais, terão prioridade os grupos com maior percentagem de fornecedores assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas, conforme identificação na(s) DAP(s).

III – os Grupos Formais sobre os Grupos Informais, estes sobre os Fornecedores Individuais, e estes, sobre Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar (detentoras de DAP Jurídica conforme Portarias do MAPA que regulamentam a DAP);

a) no caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no § 4º inciso III deste artigo, **têm prioridade organizações produtivas com maior percentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/ cooperados,** conforme DAP Jurídica;

b) em caso de persistência de empate, deve ser realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, pode-se optar pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

“maior número de DAP ou CAF Pessoa Física no extrato”, cria uma barreira artificial que privilegia compulsoriamente grandes cooperativas em detrimento de grupos menores e mais vulneráveis.

É preciso detalhar que a regra do “número absoluto” prevista no § 2º do artigo 35 tem uma função única e limitada: definir se uma cooperativa que atua em dez cidades deve ser considerada “local” no município A ou B. É um critério de fixação de domicílio jurídico para fins de prioridade territorial. Uma vez definido que a cooperativa é “local”, entra em cena o § 4º, que rege a disputa interna entre os habilitados daquele território. E aqui a norma é taxativa: o critério de desempate e prioridade para assentados, indígenas e quilombolas (alínea “b” do inciso I) e para grupos formais (alínea “a” do inciso III) é a maior porcentagem, e nunca o número absoluto.

Ao redigir o item 6.3, alínea “b” do edital, a SEDUC/SP estabeleceu que, em caso de empate entre grupos de assentados ou mulheres, teria prioridade quem apresentasse o “maior número” absoluto de DAPs. Perceba o risco: se uma cooperativa tem 5.000 sócios e apenas 510 são assentados (cerca de 10% de densidade social), ela venceria, pelo critério do edital, uma associação pequena de 500 sócios onde todos os 500 são assentados (100% de densidade social). Os editais da Origem premiam o “gigantismo” e pune a “especialização social”, o que é o oposto exato do que prega o PNAE.

Desta forma, acompanho o entendimento do DIPE e do Ministério Público de Contas ao constatar que essa modelagem opera à margem da normativa federal, que privilegia a “maior porcentagem” e não a “maior quantidade” de membros dos públicos prioritários.

Apesar do rigor técnico da insurgência quanto à utilização de números absolutos para o desempate, uma análise consequencialista do caso me permite concluir que tal inconsistência não possui a faculdade de nulificar o certame, devendo a representação ser julgada procedente com recomendações de correção para futuros editais.

É imperativo notar que, conforme bem ponderado pela Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE), a repercussão prática dessa falha é mitigada pelo fato de que

a totalidade das organizações participantes já é composta majoritariamente pelo público-alvo da política pública, de modo que o critério numérico adotado pela Origem acaba por caminhar em paralelo com a proteção do setor. Os editais, ao se fundamentarem na Resolução CD/FNDE nº 06/2020, vigente ao tempo de sua elaboração, buscou conferir objetividade e celeridade ao processo seletivo, parâmetros estes que são essenciais para a gestão de um contrato de tamanha magnitude, que abrange o repasse estimado de R\$ 448 milhões (quatrocentos e quarenta e oito milhões) e o atendimento a mais de 4.000 unidades escolares.

A manutenção do certame se justifica, primordialmente, pela supremacia do interesse público e pela necessidade de assegurar a continuidade do abastecimento alimentar de cerca de dois milhões de estudantes da rede estadual. Uma eventual interrupção do procedimento para a retificação dos itens 6.3 e 6.4, sob o pretexto de um ajuste fino na métrica de priorização social, causaria um dano reverso desproporcional, comprometendo a segurança alimentar dos alunos e gerando um vácuo logístico inaceitável.

Deve-se considerar, ainda, o hiato temporal e o cenário de transição normativa entre a Resolução nº 06/2020 e a superveniência da Resolução CD/FNDE nº 04/2026; exigir a adequação imediata a parâmetros normativos surgidos no curso da preparação administrativa do certame afrontaria o princípio da segurança jurídica e a eficiência operacional defendida pela Origem.

Assim, considerando que a finalidade precípua do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) permanece sadia e resguardada pelos demais comandos do edital, a recomendação administrativa apresenta-se como o remédio jurídico adequado e suficiente.

Tal medida permite que a SEDUC/SP conclua a seleção vigente, garantindo as refeições nas escolas, enquanto se compromete a internalizar, nas próximas convocações, a metodologia proporcional prevista no novo regramento federal, privilegiando a densidade social qualitativa em detrimento da escala absoluta. Portanto, diante da inexistência de má-fé ou de prejuízo efetivo à inclusão dos produtores prioritários, e sob o manto da razoabilidade que deve guiar o controle externo, entendo que o prosseguimento do rito é a medida que melhor atende

ao interesse comum, postergando-se a implementação dos novos critérios para o próximo ciclo orçamentário.

Ressaltando que a aplicação dessa modulação de efeitos deve ser calibrada conforme o estágio de cada certame, uma vez que a gravidade do vício se manifesta de forma distinta entre os processos já consolidados e aqueles ainda pendentes de abertura. No caso específico do primeiro edital, onde a sessão pública já foi realizada, a instrução técnica constatou que a falha nos critérios de desempate teve baixa repercussão prática, visto que os grupos participantes são integralmente compostos por agricultores familiares alvo da política pública. Situação diversa, todavia, verifica-se nos outros dois editais cujas sessões públicas ainda não ocorreram. Se o critério do “número absoluto” vier a preterir, na prática, uma organização com maior densidade social em favor de uma entidade meramente maior em escala, o vício deixará de ser meramente formal para tornar-se lesivo, comprometendo a validade de eventual contratação.

2.7. Ato contínuo, a representação também contesta o texto do item 4.5 do Termo de Referência¹², que instaura a prerrogativa ampla da equipe técnica da SEDUC/SP de proceder com inspeções *in loco* e visitas técnicas. O escopo destas visitas abrange de forma irrestrita as instalações de produção, os assentamentos originários, as propriedades privadas dos agricultores associados e os parques industriais que pertençam ou possuam vínculo com os proponentes classificados.

A insurgência que fundamenta o pedido de suspensão do certame sustenta que a previsão de inspeções pré-contratuais no edital é genérica e lacunosa, pois omite a definição de critérios objetivos de avaliação, métricas de pontuação e parâmetros técnicos sanitários específicos a serem verificados em campo. O

¹² 4.5. Os técnicos da SEDUC-SP realizarão a inspeção das instalações/produção dos grupos formais/proponentes classificadas, bem como os assentamentos ou propriedades dos agricultores associados/cooperados e ainda, os parques industriais próprios ou terceirizados, assim como qualquer outro local de beneficiamento/produção do objeto desta chamada objetivando verificar a exatidão das informações apresentadas à Comissão da Chamada Pública (CCP).

4.5.1. As visitas técnicas serão comunicadas aos representantes dos Grupos Formais classificados.

4.5.2. Na oportunidade, serão solicitados documentos fiscais e técnicos pertinentes à produção, beneficiamento (quando houver), processamento (quando houver) e orgânico (quando houver).

4.5.3. Na hipótese, da cooperativa/associação já ter fornecido para a SEDUC-SP e já ter sido visitada pelos técnicos da SEDUC-SP, a visita prevista no item 4.5. poderá ser dispensada, a depender de avaliação dos técnicos da SEDUC-SP.

representante argumenta que a falta de uma matriz de avaliação estruturada gera um espaço de discricionariedade excessiva e permite julgamentos subjetivos pela Administração, o que extrapolaria os limites normativos do poder de polícia fixados pelos artigos 40, 41 e 42 da Resolução FNDE nº 06/2020. Tais deficiências no instrumento convocatório, sob a ótica da representação, afrontariam princípios fundamentais como a impessoalidade, a legalidade estrita, o julgamento objetivo e a segurança jurídica, essenciais a qualquer processo de seleção pública.

Em sua análise, o Departamento de Instrução Processual Especializada esclareceu que tais vistorias não possuem natureza estritamente higiênico-sanitária, tendo como finalidade precípua a constatação direta da veracidade das informações técnicas, fiscais e produtivas apresentadas pelos proponentes à Comissão de Chamada Pública. O DIPE classificou a medida como não apenas razoável, mas compatível com o dever de diligência inerente à atividade administrativa, servindo como um mecanismo de cautela necessário para confirmar o real pertencimento dos produtores ao segmento da agricultura familiar e aos grupos prioritários.

Para fundamentar sua posição, o departamento lembrou o contexto histórico de irregularidades graves, como as reveladas na Operação Alba Branca e na CPI da Merenda Escolar, em que cooperativas se apresentavam indevidamente como organizações de agricultura familiar para se beneficiarem de dispensas de licitação, quando, na realidade, adquiriam alimentos do mercado convencional por falta de produção própria. Por fim, destacou-se que a aplicação prática dessas visitas desde 2022 já permitiu a desclassificação de grupos que emitiam declarações falsas ou utilizavam cadastros de agricultores sem o consentimento destes, concluindo que a diligência é um instrumento essencial para garantir a integridade do programa e a correta aplicação dos recursos públicos.

A PFE reforçou a legalidade das inspeções ao assinalar que os critérios de avaliação não são subjetivos, mas sim os próprios elementos constantes do edital e dos projetos de venda, como a verificação da existência física da produção declarada e a conferência da identidade dos agricultores vinculados.

Adicionalmente, destacou que a Resolução nº 04/2026, em seu artigo 9.20¹³, veda expressamente a subcontratação do objeto principal, tornando a visita técnica o instrumento natural e indispensável para assegurar que a produção seja individual e originária de cada fornecedor listado no projeto.

Já o MPC não apresentou óbices de mérito específicos contra a realização das visitas em sua análise final, focando suas conclusões de procedência em outros tópicos do certame.

No mérito, observo que a motivação contida no próprio texto do item 4.5 do Termo de Referência fundamenta a ocorrência da visita e inspeções como uma medida necessária para verificar a exatidão das informações apresentadas pelas organizações produtivas à Comissão de Chamada Pública. Tais vistorias englobam as instalações dos grupos formais, propriedades dos agricultores associados e parques industriais, visando assegurar que o local de beneficiamento e produção esteja em conformidade com as condições higiênico-sanitárias e com os termos do edital. A fundamentação para esse controle reside no dever da Secretaria de Estado da Educação de garantir que os produtos atendam aos padrões de identidade e qualidade estabelecidos pela legislação da ANVISA e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Na oportunidade da visita, a Administração solicitará “documentos fiscais e técnicos pertinentes à produção, beneficiamento [...], processamento [...] e orgânico” para validar a regularidade da operação. Além disso, a modelagem permite a dispensa da inspeção para cooperativas ou associações que já tenham fornecido para a rede estadual e passado por vistoria prévia, o que, segundo o edital, otimiza a atuação técnica da SEDUC-SP conforme sua avaliação discricionária. Por fim, essas ações são justificadas pela obrigação da contratante de zelar pelo cumprimento dos padrões definidos e notificar a contratada sobre qualquer irregularidade detectada no fornecimento.

¹³ ANEXO VI - MODELO DOS INSTRUMENTOS OPERACIONAIS ORIENTATIVOS DA CHAMADA PÚBLICA PARA O PNAE.

9.20 É vedada a subcontratação do objeto desse Edital de Chamada Pública, ou seja, a produção dos alimentos deve ser própria de cada fornecedor da agricultura familiar inserido no projeto de venda e contratado.

É imperioso destacar que, quanto ao controle da entrega efetiva dos produtos (etapa pós-contratação), a Administração Estadual dispôs junto ao edital o Adendo B (originário da Portaria CISE nº 10/2020), o qual estabelece procedimentos higiênico-sanitários, baseados na utilização compulsória da norma ABNT NBR 5426/85 para a formulação de planos de amostragem, níveis de qualidade aceitável e critérios objetivos de laudos laboratoriais e recusas de lotes. Isso evidencia uma preocupação institucional sistêmica com a salubridade dos gêneros alimentícios, restando apenas questionável a etapa prévia à contratação.

Ao apreciar a matéria, nota-se que a Administração detém o dever legal de inspecionar as fontes produtivas para assegurar a integridade do objeto e coibir fraudes contra a política pública. A manutenção da etapa de vistoria, a meu ver, apresenta-se como relevante ferramenta para a preservação da finalidade do PNAE.

Todavia, ao examinar a disciplina das visitas técnicas prevista no item 4.5 do Termo de Referência¹⁴, concluo pela procedência da impugnação, uma vez que, embora o dever de cautela da Administração seja fundamental para prevenir fraudes e garantir a integridade do programa, a redação dos instrumentos convocatórios padece de uma lacuna crítica quanto à objetividade e à transparência do procedimento de inspeção.

O texto editalício limita-se a estabelecer que a finalidade da visita é “verificar a exatidão das informações apresentadas à Comissão”, porém omite a definição de métricas de conformidade ou um roteiro estruturado que balize a atuação dos técnicos em campo. Essa fragilidade normativa fica ainda mais evidente no item 4.5.3, que permite a dispensa da vistoria “a depender de avaliação dos técnicos

¹⁴ 4.5. Os técnicos da SEDUC-SP realizarão a inspeção das instalações/produção dos grupos formais/proponentes classificadas, bem como os assentamentos ou propriedades dos agricultores associados/cooperados e ainda, os parques industriais próprios ou terceirizados, assim como qualquer outro local de beneficiamento/produção do objeto desta chamada objetivando verificar a exatidão das informações apresentadas à Comissão da Chamada Pública (CCP).

4.5.1. As visitas técnicas serão comunicadas aos representantes dos Grupos Formais classificados.

4.5.2. Na oportunidade, serão solicitados documentos fiscais e técnicos pertinentes à produção, beneficiamento (quando houver), processamento (quando houver) e orgânico (quando houver).

4.5.3. Na hipótese, da cooperativa/associação já ter fornecido para a SEDUC-SP e já ter sido visitada pelos técnicos da SEDUC-SP, a visita prevista no item 4.5. poderá ser dispensada, a depender de avaliação dos técnicos da SEDUC-SP.

da SEDUC-SP”, conferindo um grau de discricionariedade desmedido que submete a seleção à conveniência subjetiva do agente público, sem parâmetros claros que justifiquem o tratamento diferenciado entre os grupos proponentes.

Tal cenário de imprecisão técnica inaugura um espaço para julgamentos desiguais, em afronta direta aos princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo, transformando uma diligência legítima em um ato de fiscalização sem balizas documentais pré-definidas. Para sanear essa irregularidade sem esvaziar o necessário controle administrativo, é imperativo a emissão de recomendação à Origem para que elabore roteiros padronizados e relações de inconformidades objetivas, reduzindo a margem de subjetivismo e garantindo que a efetividade da inspeção promova a segurança jurídica e a legitimidade necessária à atuação administrativa.

Entendo viável o prosseguimento dos certames e a preservação dos atos praticados, priorizando a continuidade do abastecimento alimentar e reservando as correções estruturais quanto à padronização das inspeções *in loco* para futuras convocações. Excepcionalmente, para os processos em curso, a Administração deverá avaliar a possibilidade de conferir publicidade a roteiros e critérios objetivos de avaliação antes da deflagração das visitas técnicas, desde que essa medida saneadora possa ser realizada sem qualquer prejuízo ao cronograma operacional ou ao interesse público. Tal providência, pautada na autotutela e na transparência, visa harmonizar o aperfeiçoamento dos controles com a imperativa manutenção da rede de suprimentos escolar, garantindo previsibilidade aos produtores apenas na medida em que não se comprometa a celeridade e a execução imediata do programa.

2.8. No que se refere à insurgência contra a obrigatoriedade de manutenção de um Engenheiro Agrônomo como responsável técnico pelas operações, entendo que a representação é improcedente, uma vez que a exigência constante no subitem 10.12 do Termo de Referência não padece de ilegalidade, tampouco configura restrição indevida à competitividade.

É fundamental destacar, inicialmente, a natureza jurídica desta obrigação: o edital é cristalino ao não situar tal requisito no campo da habilitação, o que de fato poderia criar barreiras à entrada de licitantes, mas sim como uma condição

inafastável para a fase de execução contratual. Essa distinção é amparada pela Súmula nº 49 deste Tribunal de Contas, que permite a exigência de registros em conselhos profissionais e indicações de responsabilidade técnica como obrigações contratuais, justamente para evitar a imposição de custos preparatórios aos licitantes que ainda não possuem a garantia do ajuste. Ao deslocar essa obrigação para o momento da assinatura do contrato, a Administração resguarda a isonomia e permite que o foco da controvérsia se desloque do campo formal para o campo da segurança pública e da qualidade do objeto entregue.

A complexidade da logística envolvida no fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis para milhões de alunos da rede estadual justifica plenamente o rigor técnico adotado. O subitem 10.12 do edital é explícito ao consignar que a presença do profissional visa “assegurar as boas práticas de produção e/ou de armazenamento e transporte”, o que se conecta diretamente aos rígidos padrões de identidade e qualidade (PIQ) detalhados nos itens 4.4 e 8.1 do Termo de Referência. Tais dispositivos exigem que os produtos atendam às normas da ANVISA e do Ministério da Agricultura (MAPA), mantendo-se isentos de enfermidades, resíduos de defensivos agrícolas ou quaisquer lesões biológicas que afetem a polpa e o pedúnculo. A verificação de que o grau de maturação permite suportar a manipulação e o transporte, bem como a garantia de que os alimentos estão livres de parasitas e larvas, exige um olhar técnico especializado que extrapola o conhecimento rudimentar.

Mais contundente ainda é o item 8.5 dos termos de referência, que obriga a utilização de agrotóxicos apenas nas quantidades recomendadas em “receituário emitido por um Responsável Técnico legalmente habilitado”. Portanto, a ausência de um engenheiro agrônomo não apenas comprometeria a qualidade biológica da merenda, como inviabilizaria o cumprimento das normas ambientais e sanitárias que regem a própria produção agrícola moderna.

Quanto ao argumento de que tal custo asfixiaria as pequenas organizações, é preciso pontuar que a exigência não recai sobre o agricultor individualmente considerado, mas sobre os “Grupos Formais”, cooperativas e associações, que possuem personalidade jurídica e estrutura mínima para coordenar a produção

de seus cooperados. Como bem ressaltado pela Origem e pelo DIPE, a manutenção de um responsável técnico é uma medida de gestão que confere profissionalismo à agricultura familiar, garantindo que o fornecimento seja efetivamente proveniente de produção própria e combatendo irregularidades históricas, como as verificadas em operações policiais passadas que desmascararam “cooperativas de fachada”. Assim, o ônus financeiro é distribuído entre os associados e reflete o custo necessário para garantir a segurança alimentar de crianças e adolescentes.

Consentindo com o posicionamento da defesa e com a análise técnica, e respeitando a preocupação social do MPC, concluo que a Administração agiu dentro de sua discricionariedade legal e técnica ao priorizar a integridade da saúde pública e a qualidade inafastável dos alimentos, não havendo que se falar em desproporcionalidade ou restrição ao caráter competitivo do certame.

2.9. Por fim, no que se refere à controvérsia suscitada pelo Ministério Público de Contas quanto à metodologia de quantificação e precificação dos itens, reconheço a relevância técnica do apontamento ministerial, uma vez que a adoção do critério por unidade para produtos naturalmente heterogêneos pode dificultar a aferição da exatidão do preço de mercado. Todavia, compulsando os autos e confrontando as peças editalícias com o regramento específico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), verifico que a Secretaria da Educação (SEDUC/SP) pautou-se estritamente pela orientação normativa federal, a qual disponibiliza modelos de edital e de propostas de venda para grupos formais que utilizam, de forma expressa, os parâmetros de quantidade e preço por unidade (Evento 30.7 p. 81 e 89).

N°	Produto	Unidade	Quantidade	Preço de Aquisição*	
				Unitário	Valor Total

* Preço de aquisição é o preço a ser pago ao fornecedor da agricultura familiar. (Resolução FNDE xx/xxxx).

III - RELAÇÃO DE PRODUTOS					
1. Produto	2. Unidade	3. Quantidade	4. Preço de Aquisição*		5. Cronograma de Entrega dos produtos
			4.1. Unitário	4.2. Total	
1.					
2.					
3.					
4.					
Obs.: * Preço publicado no Edital n xxx/xxxx (o mesmo que consta na chamada pública).					
Declaro estar de acordo com as condições estabelecidas neste projeto e que as informações acima conferem com as condições de fornecimento.					
Local e Data:		Assinatura do Representante do Grupo Informal		Fone/E-mail:	

Considerando a magnitude da contratação, que visa o abastecimento de mais de 4.000 unidades escolares e o atendimento de aproximadamente dois milhões de estudantes, bem como o rito sumaríssimo que deve nortear as aquisições da agricultura familiar para evitar o desabastecimento, entendo que a suspensão do certame por tal motivo ensejaria prejuízo reverso à continuidade de política pública essencial.

Diante desse cenário e da boa-fé da Administração ao seguir os modelos padronizados do FNDE, limito-me a recomendar que a Origem, em futuros editais, realize um estudo técnico-econômico aprofundado para avaliar o impacto real da aquisição por unidade em comparação à compra por quilo, inserindo justificativas a respeito da eficiência e da economicidade desta modelagem no processo administrativo e, sendo o caso, prevendo a implementação de mecanismos de controle de qualidade e fiscalização que mitiguem eventuais distorções de preço decorrentes da heterogeneidade dos produtos (tamanho e peso), garantindo que a unidade entregue guarde estreita correlação com o valor de mercado apurado.

2.10. Ante todo o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, acompanhado do Departamento de Instrução Processual Especializado e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação.

VOTO, ainda, pela **REVOGAÇÃO** a **MEDIDA CAUTELAR** concedida nos autos em exame e libero a **DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS**

ESCOLARES - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO para que dê prosseguimento aos certames, devendo ser observadas as seguintes diretrizes do voto:

- a) Substituir, em futuros editais, o critério de “número absoluto” pela “maior porcentagem” de agricultores pertencentes aos grupos prioritários (assentados, quilombolas, indígenas e mulheres) para fins de desempate, em estrita observância à Resolução CD/FNDE nº 04/2026;
- b) Especificamente quanto às Chamadas Públicas 02/CP/2026 e 03/CP/2026, cujas sessões ainda não foram deflagradas, avaliar a viabilidade de retificar tais critérios de imediato, procedendo com a correção apenas se identificar que a medida não comprometerá o cronograma de abastecimento ou o interesse público;
- c) Providenciar, se viável antes da deflagração das visitas técnicas *in loco*, a publicidade de roteiros padronizados e critérios objetivos de avaliação, visando conferir maior previsibilidade aos agricultores e mitigar subjetividades no rito fiscalizatório;
- d) Realizar estudos técnicos para as próximas convocações que avaliem a economicidade e a eficiência da métrica de aquisição por unidade em comparação ao peso, visando mitigar eventuais distorções de preço e garantir o pleno zelo com o erário.

Por fim, após o trânsito em julgado, archive-se o procedimento eletrônico.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

(GCDR-62)

(E-001 a 003)

PROCESSOS: TC 006154.989.26-3; 007108.989.26-0; E 007115.989.26-1.
REPRESENTANTES: FERNANDO SIQUEIRA MUNIZ E ROX BEV COMERCIAL LTDA.
REPRESENTADA: DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS ESCOLARES - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO.
RESPONSÁVEIS: NAYLA VERÍSSIMO NEVES – DIRETORA DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS ESCOLARES.
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR EM FACE DOS EDITAIS DAS CHAMADAS PÚBLICAS N.º 01/CP/2026, 02/CP/2026 E 03/CP/2026, PROCESSOS N.º 015.00935703/2025-49, 015.00942380/2025-40 E 015.00942300/2025-56, OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS (RESPECTIVAMENTE, BANANA, CAQUI E GOIABA; E LIMÃO E TANGERINA) DIRETAMENTE DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL, CONFORME ART. 14, § 1º, DA LEI N.º 11.947/2009 E RESOLUÇÕES FNDE RELATIVAS AO PNAE.
VALORES ESTIMADOS: R\$ 61.191.019,06 (SESSENTA E UM MILHÕES, CENTO E NOVENTA E UM MIL, DEZENOVE REAIS E SEIS CENTAVOS); R\$ 19.470.330,18 (DEZENOVE MILHÕES, QUATROCENTOS E SETENTA MIL, TREZENTOS E TRINTA REAIS; E DEZOITOS CENTAVOS); E R\$ 30.894.648,60 (TRINTA MILHÕES, OITOCENTOS E NOVENTA E QUATRO MIL, SEISCENTOS E QUARENTA E OITO REAIS E SESSENTA CENTAVOS).
SESSÕES PÚBLICAS: 06/03/2026, ÀS 14H00MÍN; E 19/03/2026 ÀS 10H30MIN.
ADVOGADOS(AS) HABILITADOS(AS) NO E-TCESP: FERNANDO SIQUEIRA MUNIZ (OAB/SP 355.817).

Saulo Augusto

(MÉRITO)

LER

TCs 006154 .989.26-3; 007108.989.26-0; e 007115.989.26-1

Representação com pedido de medida cautelar em face dos editais das Chamadas Públicas n.º 01/CP/2026, 02/CP/2026 e 03/CP/2026, Processos n.º 015.00935703/2025-49, 015.00942380/2025-40 e 015.00942300/2025-56, promovidos pela **DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS ESCOLARES - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO** objetivando a aquisição de

gêneros alimentícios (respectivamente, banana, caqui e goiaba; e limão e tangerina) diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, conforme art. 14, § 1º, da Lei n.º 11.947/2009 e Resoluções FNDE relativas ao PNAE.

As principais falhas detectadas referem-se à utilização do "número absoluto" de associados como critério de desempate e prioridade territorial, em detrimento da "maior porcentagem" de agricultores pertencentes a grupos vulnerabilizados (como assentados e quilombolas), o que afronta a lógica inclusiva do PNAE e privilegia indevidamente organizações de grande porte.

Verificou-se, ainda, a ausência de objetividade na disciplina das visitas técnicas e inspeções *in loco*, pela falta de roteiros estruturados e critérios de conformidade definidos no edital, o que gera um espaço de discricionariedade excessiva na avaliação dos proponentes. Por fim, apontou-se a necessidade de estudos técnicos que justifiquem a metodologia de precificação por unidade em produtos naturalmente heterogêneos, visando garantir a economicidade e a correlação com os preços de mercado.

O Departamento de Instrução Processual Especializada – DIPE e o **Ministério Público de Contas** concluíram pela **procedência parcial** da representação. A **Procuradoria da Fazenda do Estado** opinou pela improcedência da totalidade das insurgências.

Conforme relatório e voto previamente disponibilizados a Vossas Excelências, acompanhado do Departamento de Instrução Processual Especializado e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação.

VOTO, ainda, pela **REVOGAÇÃO** a **MEDIDA CAUTELAR** concedida nos autos em exame e libero a **DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS ESCOLARES - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO** para que dê prosseguimento aos certames, devendo ser observadas as seguintes diretrizes da decisão: a) Substituir, em futuros editais, o critério de "número absoluto" pela "maior porcentagem" de agricultores pertencentes aos grupos prioritários (assentados, quilombolas, indígenas e mulheres) para fins de desempate, em

estrita observância à Resolução CD/FNDE nº 04/2026; b) Especificamente quanto às Chamadas Públicas 02/CP/2026 e 03/CP/2026, cujas sessões ainda não foram deflagradas, avaliar a viabilidade de retificar tais critérios de imediato, procedendo com a correção apenas se identificar que a medida não comprometerá o cronograma de abastecimento ou o interesse público; c) Providenciar, se viável antes da deflagração das visitas técnicas in loco, a publicidade de roteiros padronizados e critérios objetivos de avaliação, visando conferir maior previsibilidade aos agricultores e mitigar subjetividades no rito fiscalizatório; d) Realizar estudos técnicos para as próximas convocações que avaliem a economicidade e a eficiência da métrica de aquisição por unidade em comparação ao peso, visando mitigar eventuais distorções de preço e garantir o pleno zelo com o erário.

FIM

Elementos do Processo:

Insurgências: Em linhas gerais, as Representações questionam a obrigatoriedade de registro no SICAF como condição para contratação; a autorização para subcontratação de etapas logísticas e de controle de qualidade; e o suposto déficit de fracionamento do objeto dividido em grandes blocos regionais. Também se insurgem contra a utilização do "número absoluto" de associados como parâmetro de desempate e prioridade territorial; a previsão de visitas técnicas sem critérios objetivos de avaliação; a exigência de Engenheiro Agrônomo como responsável técnico; além de apontarem distorções na metodologia de precificação por unidade em produtos heterogêneos.

O **Departamento de Instrução Processual Especializada – DIPE** e o **Ministério Público de Contas** concluíram pela **procedência parcial** da representação. A **Procuradoria da Fazenda do Estado** opinou pela improcedência da totalidade das insurgências.

Razões da Decisão - Conforme relatório e voto previamente disponibilizados a Vossas Excelências, acompanhado do Departamento de Instrução Processual Especializado e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação.

VOTO, ainda, pela **REVOGAÇÃO** a **MEDIDA CAUTELAR** concedida nos autos em exame e libero a **DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS ESCOLARES - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO** para que dê prosseguimento aos certames, devendo ser observadas as diretrizes constantes do corpo do voto.

Correções determinadas: a) Substituir, em futuros editais, o critério de “número absoluto” pela “maior percentagem” de agricultores pertencentes aos grupos prioritários (assentados, quilombolas, indígenas e mulheres) para fins de desempate, em estrita observância à Resolução CD/FNDE nº 04/2026; b) Especificamente quanto às Chamadas Públicas 02/CP/2026 e 03/CP/2026, cujas sessões ainda não foram deflagradas, avaliar a viabilidade de retificar tais critérios de imediato, procedendo com a correção apenas se identificar que a medida não comprometerá o cronograma de abastecimento ou o interesse público; c) Providenciar, se viável antes da deflagração das visitas técnicas in loco, a publicidade de roteiros padronizados e critérios objetivos de avaliação, visando conferir maior previsibilidade aos agricultores e mitigar subjetividades no rito fiscalizatório; d) Realizar estudos técnicos para as próximas convocações que avaliem a economicidade e a eficiência da métrica de aquisição por unidade em comparação ao peso, visando mitigar eventuais distorções de preço e garantir o pleno zelo com o erário.